

TAGASISIDEKORJE: MÕJU HINDAMINE

ALGATUSE PEALKIRI	Ettevõtjatevahelised ebaausad kaubandustavad toiduainete tarneahelas – ELi eeskirjade läbivaatamine
JUHTIV PEADIREKTORAAT (VASTUTAV ÜKSUS)	Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi üksus E.1 – põllumajanduslike toiduainete turgude juhtimine
ALGATUSE TÕENÄOLINE LIIK	Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv
LIGIKAUDNE AJAKAVA	2026. aasta 3. kvartal
LISATEAVE	Ebaausad kaubandustavad – Euroopa Komisjon

Käesolev dokument on üksnes informatsiooniks. See ei mõjuta komisjoni lõplikku otsust selle kohta, kas algatust jätkatakse, ega selle lõplikku sisu. Kõik kirjeldatud algatuse elemendid, sealhulgas ajakava, võivad muutuda.

A. Poliitiline taust, probleemi kirjeldus ja subsidiaarsuse kontroll

Poliitiline taust

[Direktiivi \(EL\) 2019/633](#) (mis käsitleb põllumajandustoodete ja toiduainete tarneahelas esinevaid ebaausad kaubandustavasid) (edaspidi „ebaausate kaubandustavade direktiiv“) eesmärk on kaitsta põllumajandustootjaid ja väiketarnijaid, kelle aastakäive on alla 350 miljoni euro, ebaausate tavade (direktiivis on loetletud 16 sellist tava) eest, mille on ühepoolsetelt kehtestanud võimsamad ostjad. Direktiiviga tagatakse kaitse miinimumstandard kogu ELis ning seda kohaldatakse ka väljaspool ELi asuvate tarnijate ja ostjate suhtes, ning juhul kui üks pooltest asub ELis.

President von der Leyen on [2024.–2029. aasta poliitilistes suunistes](#) rõhutanud vajadust korrigeerida olemasolevat tasakaalustamatust, tugevdada põllumajandustootjate positsiooni ja kaitsta neid veelgi paremini ebaausate kaubandustavade eest. Seda teemat on käsitletud ka president von der Leyeni missioonikirjas volinik Hansenile, milles tehti volinikule muu hulgas ülesandeks tagada, et põllumajandustootjatel oleks õiglane ja piisav sissetulek ning et nad ei oleks pidevalt sunnitud müüma oma tooteid tootmiskuludest madalama hinnaga. Komisjon uurib kooskõlas teatisega „[Põllumajanduse ja toidu visioon](#)“ põhjalikumalt ebaausad kaubandustavasid käsitlevat õigusraamistikku ja esitab täiendavate algatuste ettepanekud, et käsitleda põhimõtet, mille kohaselt põllumajandustootjaid ei tohiks pidevalt sundida müüma oma tooteid tootmiskuludest madalama hinnaga, säilitades samas ühise põllumajanduspoliitika turule orienteerituse. [Hindamine](#), mille komisjon tegi ebaausate kaubandustavade direktiivi artikli 12 kohaselt, on aluseks ebaausate kaubandustavade direktiivi läbivaatamisele.

Probleem, mida algatusega lahendatakse

Hoolimata edusammudest, mis on tehtud pärast ebaausate kaubandustavade direktiivi vastuvõtmist, puutuvad põllumajandustootjad ja väiketarnijad jätkuvalt kokku ebaausate kaubandustavade, mis tulenevad märkimisväärselt võimu tasakaalustamatusest toiduainete tarneahelas. Samas on võimalus võtta edasisi meetmeid, eelkõige seoses direktiivi panusega põllumajandussektori majanduslikku elujõulisusse, vastupanuvõimesse ja konkurentsivõimesse. Põhiprobleemiks peetakse läbirääkimispositsioonide tasakaalustamatust põllumajanduslike toiduainete tarneahelas. Paljud nõrgemad osalejad, eelkõige põllumajandustootjad ja väiketarnijad, seisavad silmitsi survega aktsepteerida ebaausad kaubandustavasid ja see takistab toiduahela õiglast toimimist.

Direktiivi rakendamisel saadud kogemused näitavad, et ebaausad kaubandustavasid põhjustavad jätkuvalt mitu omavahel seotud tegurit.

- **Suur turu tasakaalustamatus:** viimaste aastate šokid alates COVID-19 pandeemiast ja Ukraina sõjast kuni sellele järgnenud inflatsioonikriisini on toonud esile põllumajanduslike toiduainete tarneahela haavatavuse, suurendades ja süvendades mõnikord tasakaalustamatust ning vähendades tarneahela läbipaistvust põllumajandusliku toidutööstuse kahjuks.

- **Vähene teadlikkus ja läbipaistvus:** põllumajandustootjad ja väiketarnijad ei pruugi teada oma kõnealusest direktiivist tulenevaid õigusi ega olemasolevaid jõustamismehhanisme.
- **Kartus survestatmise ja sõltuvuse ees:** põllumajandustootjad ja väiketarnijad hoiduvad sageli kaebuste esitamisest, kuna kardavad kaotada turulepääsu või halvendada oma ärisuhteid ostjatega.

Regulatiivsed lüngad: ebaausate kaubandustavade direktiiv ei hõlma teatavaid ebaausaid kaubandustavasid, sealhulgas põhjusel, et need tavad on alles tekkinud või uued või kuna teatavad tehingud võivad toimuda viisil, millega hoitakse kõrvale direktiivi normidest. Mõned tarnijad jäävad ebaausate kaubandustavade direktiivi kohaldamisalast käibekünniste poolest välja ja seetõttu ei pruugi praegune raamistik neid hõlmata, kuigi selle eesmärk oli kaitsta nõrgemaid tarnijaid. Lisaks, kuna mõned põllumajandustootjad on ebaõiglases olukorras, kus nad on pidevalt sunnitud müüma oma tooteid tootmiskuludest madalama hinnaga, on vaja parandada ebaausate kaubandustavade direktiivi panust põllumajandustootjate majanduslikku elujõulisusse.

- **Direktiivi ebaühtlane kohaldamine ja ebajärjekindel täitmise tagamine:** ebaausate kaubandustavade direktiivi rakendamine ja täitmise tagamine on liikmesriikides erinev. Lisaks on ennetavad uurimised mõnes liikmesriigis alakasutatud, mis võib põhjustada ebajärjekindla kaitsetaseme kogu ELis.
- **Järelevalve nõrkused:** järjepidevate, täielike ja võrreldavate andmete puudumine pärsib võimalust süstemaatiliselt jälgida ebaausate kaubandustavade muutumist kogu ELis ja eri sektorites; seetõttu on raskem tekkivaid vajadusi või suundumusi kindlaks teha ning saadud kogemustele tugineda, et õigusraamistiku parandada.

Ilma täiendavate meetmeteta ELi tasandil jäävad need probleemid tõenäoliselt püsima või isegi süvenevad. Väiketarnijate pidev sõltuvus ostjatest ning kartus survestatmise ees, killustatus ja lüngad ebaausate kaubandustavade direktiivi täitmise tagamisel pärsivad jätkuvalt teatamist ning nõrgendavad selle hoiatavat mõju, mistõttu ei pruugita ebaausate kaubandustavade tegeleda. Esile võivad kerkida uued ebaausad kaubandustavad ja mõned nõrgemad tarnijad võivad jääda direktiivi kaitsealast välja. Kui ebaausate kaubandustavade ei tegeleta, võib see kahjustada ka põllumajandustootjate või väiketarnijate toimetulekut ja tekitada neile suuremaid majanduslikke riske, eeskätt noorte põllumajandustootjate ja kiiresti riknevate kaupade tarnijate puhul.

ELi meetmete alus (õiguslik alus ja subsidiaarsuse kontroll)

Õiguslik alus

Ebaausate kaubandustavade direktiivi õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 43 lõige 2. Kehtiva õigusakti läbivaatamisel lähtutakse seega samast õiguslikust alusest.

Praktiline vajadus ELi meetmete järele

Ebaausad kauplemistavad on sageli omased siseturul toimuvate piiriülestele tehingutele ja erinev kohtlemine igas liikmesriigis võib mõjutada võrdseid tingimusi ELis. Selleks et tagada põllumajandustootjate ja väiketarnijate kaitse ühtlane tase ning vältida siseturu killustumist, on vaja kooskõlastatud ELi meetmeid ja ühtlustatavaid eeskirju nii sisu kui ka õigusaktide täitmise tagamise osas.

Ebaausate kaubandustavade direktiiviga on juba ette nähtud ühtlustamise miinimumtase; sel eesmärgil on kehtestatud nimekiri ebaausatest kaubandustavade, mida ostjatel on keelatud tarnijate puhul rakendada. Selle direktiiviga on ette nähtud neist keeldudest kinnipidamise tagamiseks kehtestatud miinimumnormid ja nõuete täitmise eest vastutavate asutuste vahelise koostöö kord. Hindamise tulemused näitavad vajadust tegeleda allesjäänud lünkade ja probleemidega ning kaaluda vajadust lisameetmete järele, et toetada põllumajandussektori ja toiduainete tarneahela kui terviku majandustulemusi.

Neid probleeme ei saa liikmesriigid üksi tegutsedes lahendada. Seega on kõiki uusi meetmeid kõige parem rakendada ELi tasandil.

B. Eesmärgid ja poliitikavariandid

Ebaausate kaubandustavade direktiivi üldeesmärk on kaitsta põllumajandustootjaid ja väiketarnijaid, kes on suuremate ja võimsamate ostjatega suheldes nõrgemal positsioonil. Direktiiviga keelatakse ebaausad kaubandustavad, mis kalduvad suurel määral kõrvale heast äritavast ning on vastuolus hea usu ja ausa kauplemise põhimõttega ning mille üks kaubanduspartner on ühepoolselt kehtestanud teise suhtes. Seda eesmärki

käesolevas läbivaatamises ei muudeta.

Peamised valdkonnad, mille puhul läbivaatamine võib olla põhjendatud, on (A) tõhustada täitmise tagamist ja vähendada tarnijate seas esinevat kartust ning (B) tegeleda ebaausate kaubandustavade direktiivi ebaühtlase kohaldamise probleemiga, et tugevdada põllumajandustootjate ja väiketarnijate majanduslikku elujõulisust.

A) Täitmise tagamise tõhustamine ja tarnijate seas esineva kartuse vähendamine.

Viisid selle eesmärgi saavutamiseks võiksid hõlmata järgmist:

1. Nõuete täitmise tagamine:
 - menetluste ja täitevasutuste volituste ühtlustamine
 - vahendus- või nõustamisteenuste loomine
 - õiguskaitsevahendite parandamine
2. Kaebused ja kartuse vähendamine:
 - kaebuste esitamise raamistiku parandamine
 - konfidentsiaalsus- ja anonüümsusnõuete karmistamine
 - survemeetmete vastaste mehhanismide kasutuselevõtmine

B) Ebaausate kaubandustavade direktiivi ebaühtlase toimimise käsitlemine, et ebaausate kaubandustavade direktiiv aitaks rohkem kaasa põllumajandustootjate ja väiketarnijate majandusliku elujõu hoidmisele.

Viisid selle eesmärgi saavutamiseks võiksid hõlmata järgmist:

- vaadata läbi kaitse ulatus;
- vaadata läbi ühtlustamise tase;
- parandada järelevalvekorda;
- lisada keelatud ebaausate kaubandustavade hulka põhimõtte, et põllumajandustootjaid ei tohiks sundida pidevalt oma tooteid tootmiskuludest madalama hinnaga müüma;
- lisada üldklausele, millega saab hõlmata uusi esilekerkivaid ebaausaid kaubandustavasid;
- kehtestada uued sätted, millega tagatakse ebaausate kaubandustavade direktiivis sätestatud keeldudest kõrvalehoidmist takistavad meetmed.

Lisaks eespool loetletud stsenaariumide kajastamisele pöörab komisjon erilist tähelepanu nende eesmärkide saavutamiseks vajalike vahendite valikule (sealhulgas mittesiduvad õigusaktid, nagu tegevusjuhised, suunised jne) ning lihtsustamise ja regulatiivse koormuse vähendamise võimalustele.

C. Tõenäoline mõju

Algatuse eesmärgid on järgmised:

- parandada põllumajandustootjate ja väiketarnijate majanduslikku elujõulisust;
- vähendada ebaausate kaubandustavade esinemist, sealhulgas juhtumeid, mil põllumajandustootjad on pidevalt sunnitud müüma oma tooteid tootmiskuludest madalama hinnaga;
- tõhustada siseturu toimimist ja suurendada õiglust põllumajanduslikus toidutööstuses;
- tugevdada riiklike täitevasutuste jõustamissuutlikkust;
- toetada kestlikkuse ja vastupanuvõime eesmärgi toiduainete tarneahelas.

Komisjon hindab ettevõtjatele, eelkõige põllumajandustootjatele, väiketarnijatele ja muudele VKEdele avalduvat mõju, halduskoormust ning laiemat majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnamõju. Eri poliitikavariantidega seotud kulused ja eeliseid uuritakse ning need esitatakse võimaluse korral arvuliselt.

Ebaausate kaubandustavade direktiivi läbivaatamine aitab täita mitut kestliku arengu eesmärki, eelkõige eesmärki nr 2 (kaotada nälg), aidates põllumajandustootjatel ja väiketarnijatel tagada rahuldav elatustase ja tugevdada toiduga kindlustatust, eesmärki nr 8 (inimväärne töö ja majanduskasv), edendades õiglasemaid kaubandussuhteid ja võrdseid tingimusi toidutarneahelas, ning eesmärki nr 10 (ebavõrdsuse vähendamine), käsitledes võimu tasakaalustamatust põllumajandustootjate ning väiketarnijate ja -ostjate vahel.

D. Parema õigusloome vahendid

Mõjuhindang

Mõjuhindang toetab käesoleva algatuse ettevalmistamist ja komisjoni otsust ebaausate kaubandustavade direktiivi läbivaatamise kohta. Mõjuhindangu koostamiseks kasutatakse toetava välisuuringu tulemusi. Läbivaatamisel tuginetakse ebaausate kaubandustavade direktiivi hiljutisele hindamisele ning uuringule põllumajandustootjate

õiglase tasustamise regulatiivsete ja vabatahtlike kavade kohta. Kogutakse lisaandmeid toiduahelas tegutsevate ühistute ja VKEde struktuuri, kalandus- ja vesiviljelussektoris esinevate ebaausate kaubandustavade ning lisaväärtuse jaotumise kohta tarneahelas, võttes arvesse ka Teadusuuringute Ühiskeskuse analüütilist tööd.
Konsulterimisstrateegia Konsulterimisprotsessi eesmärk on koguda tõendeid ja sidusrühmade tagasisidet, mille alusel koostatakse komisjoni mõjuhindang, mis lisatakse ebaausate kaubandustavade direktiivi läbivaatamisele. Konsulterimise käigus kogutakse arvamusi põllumajanduslike toiduainete tarneahela probleemide, nende lahendamiseks võimalike poliitikavariantide ja nende tõenäolise mõju kohta, sealhulgas põllumajandustootjatele ja väiketarnijatele, muudele VKEdele, ostjatele, täitevasutustele ja siseturu toimimisele. Konsulterimine hõlmab järgmisi tegevusi. - Tagasisidekorje, mis on tagasiside saamiseks avatud 12 nädalat portaalis „Avaldage arvamust!“. - Samal ajal algatatud avalik konsultatsioon, mis on kättesaadav 12 nädalat komisjoni avalike konsultatsioonide lehel. Küsimustik on kättesaadav kõigis 24 ELi ametlikus keeles. Tulemuste kokkuvõtte avaldatakse kaheksa nädala jooksul pärast konsultatsiooni lõppu. - Direktiivi rakendamise teemal toimuv dialoog, mida juhivad põllumajanduse ja toidu eest vastutav volinik Hansen ning mida peetakse 2026. aasta esimeses kvartalis. - Sihtuuringud peamistele rühmadele, sealhulgas täitevasutustele, põllumajandustootjatele, tarnijatele ja ostjatele, et koguda üksikasjalikke, tehnilisi ja tegevusalaseid teadmisi. - VKEde paneel (kavandatud 2025. aasta detsembrist 2026. aasta märtsini), et hinnata väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele avaldada võivat mõju, sealhulgas halduskoormust, konkurentsivõimet ja proportsionaalsust. - Seminar põllumajandusministeeriumide ja ebaausate kaubandustavade järelevalveasutustega (kavandatud 2026. aasta esimesse kvartalis), et katsetada nõuete täitmise tagamisega seotud poliitikavalikuid, jagada rakendamiskogemusi ja arutada võimalikke parandusi. - Tegelik olukorra kontroll sidusrühmade osalusel (kavandatud 2026. aasta esimesse kvartalis), et tutvustada, katsetada ja täiustada poliitikavariante, pöörates erilist tähelepanu olukordadele, kus põllumajandustootjad on pidevalt sunnitud müüma oma tooteid tootmiskuludest madalama hinnaga. Kooskõlas Euroopa Komisjoni parema õigusloome poliitikaga, mille eesmärk on töötada välja algatusi, mis põhinevad parimatel olemasolevatel teadmistel, kutsume teadlasi, akadeemilisi organisatsioone, õpikodasid ja teadusühendusi, kellel on teadmised algatusega seotud poliitikavaldkondades, esitama asjasse puutuvaid avaldatud ja avaldamiseelseid teaduslikke uuringuid, analüüse ja andmeid. Oleme eriti huvitatud esildistest, milles võetakse kokku teadmiste praegune seis asjaomases valdkonnas.
Miks me selle konsultatsiooni korraldame? Konsulterimisprotsessi eesmärk on koguda tõendeid ja sidusrühmade tagasisidet, mille alusel koostatakse komisjoni mõjuhindang, mida võetakse arvesse ebaausate kaubandustavade direktiivi läbivaatamisel. Selle käigus kogutakse arvamusi põllumajanduslike toiduainete tarneahela probleemide, nende lahendamiseks võimalike poliitikavariantide ja nende tõenäolise mõju kohta.
Sihtrühm Põllumajandustootjad, põllumajandustoodete ja põllumajandustooteid kasutavate toiduainete tarnijad ja ostjad, ametiasutused, ühendused, VKEd, valitsusvälised organisatsioonid, teadusringkonnad ja üldsus.